

公共行政学本土化的几点思考

李彦娅¹, 刘典文²

(1.南昌大学, 南昌 330031 2.厦门大学, 福建 厦门 361005)

〔摘要〕我国公共行政学经过近 30 年的发展,取得了十分可喜的成就,与此同时,也产生了许多需要重视和解决的问题,如公共行政学研究本土化问题。推进公共行政学本土化进程,一要转变公共行政学研究者的观念,这包括强化其反省-批判意识、责任意识及发展意识;二要推进公共行政学研究的理论创新,这包括在深入调查中催生公共行政学理论创新,在面向世界、博采众长中实现理论创新;三要强化公共行政学理论对公共行政实践的指导性作用,这包括发挥公共行政理论对行政实践的描述与解释性功能、批判与创新性功能及规范与引导性功能。

〔关键词〕公共行政学 本土化 观念 理论创新 作用

〔中图分类号〕D630 〔文献标识码〕A 〔文章编号〕1004-4175(2010)01-0117-04

改革开放以来,我国公共行政学研究得到了迅速发展,社会影响日益扩大。随着研究内容的不断深入和研究队伍的不断壮大,公共行政学作为一门应用性的社会科学,在促进社会发展、推动社会进步方面发挥着越来越重要的作用。但是,在我国公共行政学的发展过程中,也出现了一些亟待解决的问题,如一些人盲目崇拜西方公共行政学,对我国传统公共行政学思想缺乏研究兴趣,对我国公共行政改革与发展的现实问题缺少关注等。这些问题直接导致了我国公共行政学的研究很难植根于现实土壤,其理论研究的广泛性和深刻性明显不够,行政科学的理论研究与现实中的行政改革和发展存在着较大差距等。我们应该建立一个什么样的公共行政学?应该如何借鉴西方的公共行政学理论和方法?应该怎样对待我国公共行政学的遗产?应该怎样处理公共行政学研究中理论与实践的关系?这些问题归纳起来,可以总括为公共行政学本土化问题。笔者认为,公共行政学本土化就是,在立足本国公共行政现实的基础上,借鉴国外的公共行政理论、方法,汲取本国的传统、文化和价值观念的公共行政理论并使其有效地服务本国社会。公共行政学

本土化问题的解决,关系到我国公共行政学发展的前途与命运。因此,开展公共行政学的本土化研究在当前是非常必要的。公共行政学本土化将是一个长期的过程,推进这一进程需要做很多工作。我们认为,当前需要解决这样三个问题:转变公共行政学研究者的观念,推进公共行政学研究的理论创新,强化公共行政学理论对行政实践的指导作用。

一、转变公共行政学研究者的观念

推进公共行政学本土化进程,首先必须转变公共行政学研究者的观念,强化其反省-批判意识、责任意识和竞争-发展意识^{〔1〕}(P237)。如果公共行政学者的观念与认识没有一个根本性转变,公共行政学本土化就难以取得实质性的进展。

(一)强化公共行政学研究者的反省-批判意识。研究者要通过对西方外来公共行政学知识的反省,批评那种对西方公共行政学的错误认识,揭示机械照搬西方公共行政学知识的危害性,坚信我国公共行政学研究本土化的必要性和重要性。西方公共行政学知识主要是在我国以外的社会研究中形成的,它既包含着普遍性成分,又包含着大量的特殊性与个别性成分。片面地吸收、引用西方行政学

〔收稿日期〕2009-11-07

〔作者简介〕李彦娅(1982-),女,湖南宜章人,南昌大学公共管理学院讲师、行政管理学博士,主要研究方向为公共管理。

刘典文(1984-),男,江西大余人,厦门大学公共事务学院行政管理学博士生,主要研究方向为公共管理。

知识,不仅无法解释清楚我国公共行政实践中的问题,而且将导致对西方公共行政学的畸形依赖,最终使公共行政学无法在我国社会中生根和成长。实际上,目前国外的公共行政学研究仍然没有发展出一个具有普遍意义的公共行政学理论。正如美国公共行政学家法默尔指出的,美国的公共行政学也只是一种“特殊主义”的知识体系。〔2〕(P123)

(二)强化公共行政学研究者的责任意识。研究者要增强公共行政学服务于我国现代化建设和改革开放的责任感与使命感,不断提高公共行政学研究的社会关联性。责任意识是公共行政学研究主体活动的内在动力,是公共行政学者自立为主体的突出表现。这种自觉的责任意识就是要把公共行政学的研究活动与我国现代化建设和改革开放事业、与我国公共行政的改革与发展的现实需要结合起来,提高公共行政学的应用水平,拓展公共行政学的应用范围,从而推进公共行政学的本土化进程。这就需要理论研究直接介入公共行政现实,关注公共行政现实问题,从现实出发并以现实为基准丰富和发展理论。在这个过程中,公共行政学研究者要敢于直面公共行政现实,以实事求是的态度承认其客观存在。

(三)强化公共行政学研究者的发展意识。研究者在研究中要努力取得高水平的研究成果,积极参与国际学术交流,在此基础上拓宽视野,更好地推进公共行政学的本土化。为此,研究者必须具有发展意识。在研究活动中,发展意识是主体基于自身利益的要求而产生的对先进和优胜的强烈追求,它是主体能动性由潜能向现实转化的直接驱动力。当前,我国对发达国家的公共行政学理论介绍和引进速度不断加快,基本上能同步跟进国际前沿问题,但我国自身的公共行政学理论没有得到及时输出,对行政实践中的成功典型理论研究不够,长期形成的对本土公共行政实践落后的认识惯性还在许多人的头脑中根深蒂固。树立发展意识,有助于研究者加强本土公共行政学理论与国际公共行政学理论的互动,基于研究、解决本土问题的公共行政学理论才可以得到丰富和发展;反过来,得到丰富和发展的公共行政学理论又能指导和引导本土公共行政实践的发展。

二、推进公共行政学研究的理论创新

转变公共行政学研究者的观念,是全面推进公共行政学本土化进程的一项基础性工作。但是,推进公共行政学本土化的重要问题之一还在于如何

使公共行政学的理论研究获得进一步的突破与创新。因而,理论创新是公共行政学本土化进程中的一项艰巨任务。我们认为,推进公共行政学的理论创新,既需要公共行政学者在对我国行政实践进行深入调查的基础上提出新的理论与方法,又需要公共行政学者在面向世界、博采众长中实现公共行政学的理论创新。

(一)在深入调查中催生公共行政学的理论创新。在本土化进程中,推进公共行政学的理论创新,离不开公共行政实践。公共行政学研究者只有深入公共行政实践进行调查,才能突破其过去所坚持的理论以及个人的意识形态立场所构成的认识框架,让公共行政学理论在具体的调查中受到洗礼,从而提升到一个新高度,或从中催生出新的理论。

对我国行政实践进行深入调查,需要选择相应的调查方法,田野调查法就是其中之一。田野调查又叫实地调查或现场研究,其最重要的研究手段之一就是参与观察。田野调查法一直是社会科学家们看重的研究方法,它是直接观察法的实践与应用,也是研究工作开展之前,为了取得第一手原始资料的前置步骤。在我国公共行政学发展的今天,由于公共行政学研究本土化的需要,田野调查的方法愈来愈重要。

在调查内容方面,应注重行政实践中的前沿性课题。当前我国的社会变革和政府改革与创新提出了许多亟待回答的问题,如:如何平衡政府与市场的作用,实现政府职能的优化;如何处理政府与公民的关系,实现民主行政;如何优化公共治理体系;如何提升政府能力;如何创新社会管理体制;如何实现依法行政;如何确保责任的实现;如何确保执行力和公信力……诸如此类问题需要研究者在调查中予以充分的关注和回应,也需要理论上的创新作指导。因此,公共行政学研究者要从我国现实的行政场域出发选好研究课题,找准研究的突破口,即选择的研究课题应具有重大现实意义和重大学术价值,这是公共行政学科知识得以丰富、理论得以创新的必然要求。

在调查研究中,要注重采用实证研究与量化分析、比较研究和系统分析、统计分析等方法。当前,应围绕政府管理理念、运行机制、体制架构和管理方式等进行实证研究,拓展实地调查领域,采用问卷调查、数据统计、个案研究、深度访谈、重点关注等手段与方式收集第一手资料,致力于因果分析与理论验证,优化公共行政的方法与技艺,从中揭示

我国行政实践的原则与体系,寻求解决问题的方法与手段,从而致力于公共行政学理论的验证与构建。

(二)在面向世界、博采众长中实现公共行政学的理论创新。首先,本土化并不意味着全盘否定西方公共行政学,相反,对其要认真研究,在批判中借鉴,从而更好地推进本土化。这就要求我们从本土实际出发,发现西方行政学理论所难以解释的现象、变量或反例,而这些特殊现象、变量或反例,恰恰提供了创新具有本土特色公共行政学理论的绝好机会,并同时限定了西方公共行政学理论的适用边界(效度边界)。因此,公共行政学研究者要树立世界眼光,增强时代意识,以马克思主义的宽广眼界和胸怀把握世界发展趋势,海纳百川,博采众长,这是公共行政学理论创新的必要条件。其次,学术研究的主要目的是在前人研究的基础上推陈出新。从事任何一项研究,首先必须熟悉该研究领域已有的研究成果。如西方公共行政学在其100多年的发展中,已初步形成了一套基于西方文化和社会历史背景的理论和方法,得出了许多经验和教训,这些都是我国公共行政学发展的宝贵的可供借鉴的资源。不能否认,无论是公共行政理论研究,还是公共行政改革实践,西方国家都走在我们前面。我国的公共行政学者必须先当学生,进入西方公共学者已经开拓的园地,系统了解西方公共行政学的研究现状与发展趋势,熟悉各种研究理论与方法,从而了解其优点与不足,进而结合我国的行政实践,更快地建设本土化的公共行政学。

总之,我们既要坚持本土化,又要善于在批判中学习与借鉴,并在二者良性互动的张力结构中提炼出具有中国特色的公共行政学研究新范式。

三、强化公共行政学理论对行政实践的指导性作用

理论创新是推动公共行政学本土化的重要动力,但理论创新的根本价值在于指导并服务公共行政的改革与发展实践。因此,强化公共行政学理论对行政实践的指导作用是公共行政学本土化的内在要求,这种指导作用的发挥就是要对我国的行政现象与问题作出公共行政学的独特透视。但是长期以来,我国的公共行政学理论与行政实践的联系并不紧密,两者之间一直存在着相当大的隔阂。从现象上看,行政学研究中的主要问题是研究取向的偏差,突出表现为多数行政学研究者满足于书斋式的宏观“理论”研究,习惯于思维的演绎,不能深

入实际,不是从事实和采集的数据中推导出结论,而是轻率地得出主观判断。譬如,当前的公共行政学研究虽然为政府机构提供了大量的建议,但真正被政府机构采纳或直接采纳的比例并不高。一门学科、一种理论只有建立在现实基础上,并面向现实,对实践具有指导作用,推动实践的发展,才会具有广阔的发展前景和强大的生命力。公共行政学争取自身合法性以及强劲发展动力的可能性与现实性如何,完全取决于它的学术贡献和实践效用。强化公共行政学理论对行政实践的指导性作用要注意以下几方面功能的发挥:

(一)发挥公共行政学理论对行政实践的描述与解释性功能。现实的行政实践一再表明,公共行政学理论与行政实践之间经常存在着巨大的鸿沟,甚至相互隔离。那么,到底应该如何定位公共行政学理论的功能呢?我们认为,公共行政学理论研究的首要任务是帮助人们客观地、正确地认识行政现象的存在状态,认识个体与社会生活中的行政现象,发挥其描述与解释性的基本功能,即通过观察、描述、分类等研究方法对行政现象与行政问题进行研究,目的在于认识到“行政是什么”,甚至说,认清何以成为“这样的”行政实践与行政现象。在当前现实的行政背景下,公共行政学理论要能对行政实践尤其是我国的改革与发展的现实行政问题作出独特的行政学描述与解释,针对我国的具体国情(社会、政治、经济、文化等背景)提高对行政实践现象与问题的解释力,真正服务于我国行政改革与发展的实践需要。同时,公共行政学不仅要能对现实中的行政实践作出描述和解释,而且包括对我国历史上的行政实践与现象的描述和解释,也就是说,公共行政学不仅要说明“行政实践(现在)是什么”,客观地反映行政世界的现实存在,而且要说明“行政实践曾经是什么”,客观地反映行政实践的历史存在。只有这样,我们才能把握公共行政产生与发展的历程,揭示公共行政发展的一般规律性东西。

(二)发挥公共行政学理论对行政实践的批判与创新性功能。公共行政学理论的描述与解释性功能可以比较客观地描述与解释行政实践与行政现象,但是行政实践活动又是一个充满价值与意义的活动领域,这自然涉及到公共行政学理论对行政实践的批评与创新性功能。

一方面,公共行政学理论来源于行政现实,但又高于行政现实,理论本身正是因为其超越于现实才具有存在的价值。这种超越性,决定了它不能停

留在对现实行政世界简单的、经验式的描述上,而是要提出批判性的意见。这种批判功能具体表现为公共行政学研究者深入行政实践、促使行政实践理性回归的基础上,通过否定行政实践现存的不合理状态,从而努力使行政实践向人们所期望的理想状态发展。

另一方面,公共行政学理论批判源于行政现实批判,但又高于行政现实批判。在对行政实践批判过程中,公共行政学理论工作者肩负着反思行政实践、批判行政实践、改造行政实践的历史责任,发挥理论思维在分析辨别行政实践现象善恶、真伪过程中的独特作用。

与此同时,公共行政学还肩负着以其理论的价值与方法武装和解放行政实践主体的职能,特别是帮助广大行政实践者掌握行政理论,善于运用公共行政学理论分析、正视自身的实践局限,引导他们探索和解决行政实践中的各种复杂问题,指出行政实践可能的发展方向,并对每一种可能作出解释与回答,从而实现行政实践发展的创新。

(三)发挥公共行政学理论对行政实践的规范与引导性功能。公共行政学研究要通过批判与创新性功能推动行政实践的发展,也要通过自身的价值、规范、规则、技术等,为行政实践提供规范与引导,告诉行政实践者“应该怎样”,并由此培育他们的行政实践智慧,变革行政实践。我们认为,公共行政学对行政实践的规范与指导作用主要体现在理想规范与行为规范两个方面。具体来说,又可以分为:有关行政理想与行政目的的规范,规定了培养什么样的行政管理人才问题;有关行政实践者的规

范,如行政实践者的职业道德与行政伦理的规范;有关行政活动的规范,包括行政方法技术规范、行政活动的程序性规范等。

由于行政实践本身的复杂性,公共行政学理论在规范行政实践过程中,存在着一定的难度。因此,公共行政学理论要真正发挥规范行政实践的功能,须首先深入充满矛盾与冲突、具有多样化与丰富性特点的具体的行政实践中去,汲取合理的营养,丰富理论内涵。

事实上,就目前而言,30多年的行政改革与发展已经使我们在实践上超越了西方的话语环境,超越了西方任何现存理论的框架。任何西方现存的理论模式都不可能提供解决我国行政问题的现成药方,尽管其对我们有所启迪。因此,我国公共行政学理论研究更应该自觉地去研究我国政府以及整个社会治理的现实,进行更多积极性的思考,提出对策性的方案。同时,还可以根据人类历史发展以及社会治理历史发展的一般性规律,前瞻性地探讨人类未来社会治理的可能性,引导行政改革与行政发展的方向,这也是推进公共行政学本土化的重要目的之一。

参考文献:

[1] 郑杭生,王万俊.二十世纪中国的社会学本土化[M].北京:党建读物出版社,2000.

[2] [美]戴维·约翰·法默尔.公共行政的语言——官僚制、现代性和后现代性[M].北京:中国人民大学出版社,2005.

责任编辑 周 荣

(上接第114页)明确规定公众参与的程序。要因地制宜,制定出一套详细的、具体的、操作性强的参与程序,而且议事时间、实施时间和地点、公众可以通过什么渠道采取什么形式向有关部门反映情况并提出意见等都要在条文细则中规定清楚。建立制度时一定要尊重民意,体现民生,体现公益性,最大限度地实现公平;协调不同参与主体之间的利益冲突,尽量平衡各方利益,保证他们的基本权益不受侵犯。

参考文献:

[1] 马建川.公共行政原则[M].郑州:河南人民出版社,

2002.

[2] 刘素仙.公民参与:建设公共服务型政府的根本途径[J].理论探索,2007(4).

[3] 李之洋,王震.我国公共管理建构的政治本质:论服务型政府建设中的公民参与[J].湖北社会科学,2008(1).

[4] 王琳.公共管理中的公众参与问题分析[J].广西社会科学,2006(2).

[5] 杨宇立.基于平等权利的公共服务与管理[J].上海行政学院学报,2007(6).

[6] 韦春艳,王琳.公共政策执行中的公众参与探讨[J].理论月刊,2009(1).

责任编辑 周 荣